



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Senato della Repubblica

Commissione Industria,
Commercio e Turismo

15 febbraio 2017



CONFINDUSTRIA

Le ricadute per le imprese e il sistema produttivo (con particolare riferimento al settore del turismo) degli eventi sismici e delle calamità atmosferiche che hanno colpito negli ultimi mesi il Centro Italia

A cura di:
Alberto Baban

Vice Presidente di Confindustria e
Presidente di Piccola Industria

Illustri Senatrici e Senatori,

vi ringrazio per l'invito a partecipare a questo ciclo di audizioni relativo alle ricadute sull'attività economica prodotte dagli eventi sismici e, più recentemente, anche meteorologici che hanno colpito il Centro Italia, che si svolge in una fase particolarmente critica di avvio della ricostruzione, che deve purtroppo continuare a fare attenzione ad una persistente attività sismica, che non accenna ancora a stabilizzarsi su livelli di sostenibilità civile, produttiva e persino psicologica.

La criticità soprattutto economica di questa fase è emersa ormai in modo evidente e presenta caratteristiche specifiche che devono trovare una risposta coerente nell'apparato normativo, amministrativo e gestionale dedicato alla ricostruzione e alla ripresa, sul piano civile e, necessariamente, produttivo, perché senza una ripresa, sia pure graduale e parziale, dell'attività d'impresa si rischia di rinviare, nel migliore dei casi, per diversi, troppi anni il percorso di un ritorno verso una ancora lontana "normalità" e, nel peggiore, di compromettere irrimediabilmente il patrimonio civile ed economico di una vasta area del nostro Paese, caratterizzata da presenze storiche, culturali, produttive e ambientali tipiche della nostra migliore immagine nel Mondo.

Le ricadute degli eventi sismici del Centro Italia sulle imprese hanno da tempo assunto una dimensione notevolmente più rilevante di quella emersa, e purtroppo segnata drammaticamente in termini di vite umane, dalle prime scosse verificatesi lo scorso agosto.

All'inizio di questa prima fase post-sismica, i danni e le difficoltà dell'emergenza e, in prospettiva, della ricostruzione e della ripresa si erano concentrati in termini diretti soprattutto sul patrimonio abitativo, sulle attività agro-zootecniche e, in misura più contenuta, sulle attività manifatturiere, di servizio e turistiche, a seguito di eventi che si erano concentrati in un'area di 62 Comuni, scarsamente popolata (in termini residenziali) e formata da poche agglomerazioni e da una prevalente frammentazione degli insediamenti civili e produttivi.

I principali centri urbani di riferimento, con la loro relativa densità di servizi e, in alcuni casi, con alcune significative aggregazioni produttive (alcune delle quali già in difficoltà), erano collocate prevalentemente ai confini dell'area sismica, pur essendo ancora da verificare eventuali ripercussioni sulla sicurezza degli insediamenti, residenziali e produttivi, pubblici e privati, e non essendo ancora del tutto emersi effetti "indiretti" sulle attività economiche, indotti anche da difficoltà insorte sulle reti di comunicazione e sui servizi infrastrutturali di base.

Gli eventi sismici di fine ottobre 2016, oltre ad aggravare la situazione dei territori già colpiti e ancora in piena fase di emergenza, hanno coinvolto anche i territori limitrofi e i maggiori centri urbani e produttivi di riferimento, ma soprattutto hanno sensibilmente esteso l'area colpita dal sisma, sul piano territoriale (complessivamente 131 Comuni gravemente danneggiati con una superficie quasi raddoppiata, rispetto ad agosto) e ancor più demografico (con una popolazione residente in tali Comuni aumentata di 5-6 volte).

Se va sottolineato che l'attività di controllo e verifica ha evitato il prodursi di ulteriori sacrifici di vite umane anche a seguito degli eventi sismici di gennaio di quest'anno (non purtroppo nel caso dei disastrosi e concomitanti eventi meteorologici), il complesso e la

stratificazione delle calamità naturali che si sono abbattute sul Centro Italia hanno invece sensibilmente aumentato gli impatti negativi sulle economie locali anche in termini di effetti “indiretti”, amplificando quelli preesistenti e facendo emergere in modo rilevante e immediato quelli prodotti dall’ampliamento della zona sismica e dei conseguenti maggiori danni.

Se gli eventi calamitosi si sono ripetutamente abbattuti sul territorio in termini relativamente improvvisi (vista la continuità “di fondo” dei fenomeni sismici), le ricadute sulle imprese e le economie locali hanno invece mostrato un evidente e progressivo peggioramento, rispetto al quale le rappresentanze economiche e sociali e, in particolare, Confindustria ed il suo Sistema Associativo, a livello locale e nazionale, hanno continuamente sollecitato Governo e Parlamento a integrare e a razionalizzare la strumentazione posta in essere dai diversi provvedimenti legislativi e amministrativi adottati.

L’attenzione e la risposta delle Istituzioni sono state sempre elevate e significative, ma incomplete, anche riguardo al recente e atteso DL n. 8/2016, pubblicato sulla G.U. del 9 febbraio scorso, sulla ricostruzione post sismica, col quale sono state adottate misure integrative e correttive del primo (DL n. 189/2016) e secondo decreto legge (DL n. 205/2016, di modifica del precedente), entrambi confluiti nella legge di conversione n. 229/2016.

Questo nuovo provvedimento era fortemente atteso dalle imprese, non solo riguardo alle esigenze di semplificazione e accelerazione rese evidenti dall’avvio della ricostruzione e dalla difficilissima ripresa dell’attività civile e produttiva nelle zone materialmente colpite e in quelle più immediatamente segnate da negativi impatti economici e sociali, ma anche in risposta agli ulteriori danni prodottisi a seguito dei più recenti eventi sismici del 18 gennaio 2017, in alcuni casi accompagnati da disastrosi eventi meteorologici.

Ulteriore aspettativa era stata generata dalla previsione di accogliere alcune misure particolarmente sentite dalle imprese, che erano state proposte positivamente come emendamenti ad altre leggi *in itinere* (anche perché previste in precedenti provvedimenti riguardanti i precedenti eventi sismici dell’Abruzzo e dell’Emilia) e poi stralciate per essere inserite in questo nuovo provvedimento, ma di cui purtroppo non si è rinvenuta traccia (riguardanti i cd. “danni indiretti” e le “zone franche urbane”).

Appare evidente che si dovrà ricorrere in sede parlamentare per poter definire un assetto normativo e attuativo della ricostruzione e della ripresa produttiva maggiormente rispondente alle esigenze delle imprese, ma risulta ancor più evidente che l’attuale disciplina complessiva (comprendente il DL n. 189/2016 e la relativa Legge di conversione n. 229/2016, il DL n. 244/2016 “mille proroghe” e la Legge di Bilancio 2017) e le azioni che essa disegna risentono, soprattutto in materia di ricostruzione e ripresa economica, di un’impostazione iniziale generata dagli eventi del 24 agosto 2016 e ormai non rispondente alla più grave situazione creatasi a seguito dei successivi eventi dell’ottobre 2016 e del gennaio 2017, cioè di una prolungata crisi sismica che ha sensibilmente ampliato l’impatto negativo sulle attività produttive e che rischia di generare inaccettabili effetti di spopolamento e desertificazione economica delle aree interessate.

È giunto il momento di una seria, ma anche **rapida riflessione per definire un’azione efficace specificamente dedicata al sistema produttivo e alle imprese** che operano

nelle zone del Centro Italia colpite dagli eventi sismici, rendendo disponibili **strumenti in grado di intervenire con urgenza** sulle criticità emerse e che già evidenziano sensibili peggioramenti e preoccupanti tendenze di ulteriore declino dell'attività economica, ma anche di **impostare, da subito, in una prospettiva a breve, medio e lungo periodo linee e interventi per una pianificazione incentrata sulla ripresa e sul rilancio economico e territoriale.**

Confindustria manifesta, quindi, il suo più vivo apprezzamento per l'iniziativa assunta dalla 10^a Commissione del Senato di svolgere queste audizioni specificamente dedicate alle imprese e alle attività produttive colpite dal sisma, perché essa deve rappresentare l'occasione per conoscere meglio e più da vicino le notevoli difficoltà economiche in cui versa l'area colpita dal sisma e l'opportunità per discutere e definire strumenti e risorse capaci di sostenere le imprese in questa difficile fase di emergenza non del tutto finita e di ricostruzione e ripresa non ancora avviata.

1. LA SITUAZIONE DI RIFERIMENTO

1.1. Le dimensioni territoriali ed economiche delle aree colpite

L'area attualmente comprendente i Comuni gravemente danneggiati dagli eventi sismici e oggetto degli interventi di assistenza e ricostruzione è distribuita su quattro Regioni dell'Italia Centrale e presenta caratteristiche economiche e civili molto simili, pur con alcune accentuazioni specifiche. Analizzando i dati specifici resi meritoriamente disponibili dall'Istat, di base si rileva una presenza diffusa di attività turistica (alberghiera ed extra-alberghiera, soprattutto in Umbria e nelle Marche) e agro-zootecnica (soprattutto nel Lazio) e agro-industriale (soprattutto in Umbria), con una relativa maggiore specializzazione nelle attività manifatturiere nei Comuni delle Marche e, in parte, dell'Abruzzo e ricettive in Umbria. Le costruzioni e i servizi presentano incidenze simili in tutte le aree regionali comprendenti i Comuni danneggiati.

L'intera area colpita dal sisma copre una superficie complessiva di quasi 7.600 kmq (pari al 2,5% del territorio nazionale), con una popolazione residente di oltre 566 mila abitanti (quasi l'1% della popolazione italiana). Oltre la metà del territorio e oltre il 60% della popolazione interessati sono localizzati nella Regione Marche, mentre il resto è quasi equamente distribuito tra le Regioni Abruzzo, Lazio e Umbria. Tali dimensioni fanno riferimento alla "perimetrazione" stabilita dai primi due DL, poi convertiti/recepiti dalla Legge di conversione n. 229/2016; **non si rinviene traccia nel recente DL n. 8/2017 di eventuali integrazioni del cd. "cratere", nonostante i più recenti eventi di gennaio, né (sia pure da considerare in una dimensione specifica) di individuazione di Comuni colpiti dalle recenti calamità atmosferiche, in particolare in Abruzzo.**

La maggiore rilevanza territoriale e demografica dei Comuni danneggiati delle Marche incide, ovviamente, anche sulla distribuzione delle attività economiche e produttive, che risultano prevalentemente concentrate in tale Regione. Le attività produttive localizzate nei Comuni gravemente danneggiati si svolgono in oltre 46 mila unità locali (di cui quasi 30 mila nelle Marche) in cui operano circa 148 mila addetti (di cui oltre 98 mila nelle Marche).

Le capacità ricettiva, alberghiera ed extra-alberghiera, conta su oltre 1.850 strutture e quasi 42 mila posti letto, con una concentrazione relativa molto elevata in Umbria (con oltre 4 strutture ricettive e 100 posti letto per 1.000 abitanti).

Riguardo all'entità dei danni, stime recenti riguardanti gli effetti prodotti dagli eventi sismici da agosto 2016 a gennaio 2017 quantificano un ammontare complessivo di 23,5 miliardi di euro, di cui 12,9 miliardi relativi ai danni subiti dagli edifici privati e 1,1 miliardi di euro dagli edifici pubblici. Mancano, tuttavia, stime specifiche sui danni subiti dagli insediamenti produttivi.

Si tratta comunque di stime, dato che l'attività di verifica è ancora in corso e ci vorrà del tempo per avere un censimento delle strutture danneggiate, in particolare sul patrimonio immobiliare e nei maggiori Comuni capoluogo (Teramo, Rieti, Ascoli Piceno, Macerata, Fabriano e Spoleto), la cui diversa considerazione nell'ambito delle misure adottate dai provvedimenti legislativi (i benefici della ricostruzione sono valutati caso per caso) non ha consentito di aumentare gli organici dedicati alle attività di verifica e controllo. In alcuni capoluoghi i Sindaci denunciano di aver potuto svolgere meno della metà dei controlli richiesti, a causa dell'inadeguatezza dei propri uffici tecnici; **quella delle verifiche tecniche sembra, in questi casi, essere una vera e propria emergenza amministrativa a cui si dovrebbe cercare di fare rapidamente fronte, specie in una situazione di continuità dell'attività sismica** (v. oltre).

1.2. **Danni economici diretti e indiretti: turismo e tutela delle economie locali**

Altri aspetti conoscitivi particolarmente importanti riguardano i danni subiti dalle imprese in termini di impatto economico sulla loro attività, non solo i danni "diretti", cioè determinati dalla chiusura (definitiva o temporanea) di attività economiche, ma in particolare i **danni "indiretti", cioè generati dalla riduzione del giro d'affari indotta dal complessivo ridimensionamento dell'attività produttiva e della domanda locale**. Si tratta di un fenomeno tipico, conseguente al verificarsi di calamità naturali e alla connessa criticità delle comunicazioni e dei servizi infrastrutturali di base e dalla difficoltà e dalla lentezza con la quale i centri urbani recuperano un minimo di agibilità (ad esempio, nella rimozione delle macerie e nel ripristino almeno parziale dell'accessibilità e della viabilità), che colpisce imprese non danneggiate materialmente dagli eventi sismici, ma che nel caso specifico ha assunto caratteristiche molto più ampie e quasi strutturali.

Soprattutto **nell'attività turistica, i danni indiretti stanno assumendo dimensioni rilevanti e tutt'altro che transitori, che vanno ben al di là di una (purtroppo) fisiologica flessione degli arrivi e delle presenze**. Si tratta di un fenomeno che va anche al di là dell'area colpita dal sisma e può prescindere dalla continuità degli eventi, ma che coinvolge le Regioni quasi nella loro interezza, anche per **mancanza di opportune iniziative di informazione e di promozione**; un esempio emblematico è attualmente quello dell'Umbria, dove mete turistiche tradizionali (come Assisi, Perugia, Gubbio, Città di Castello, Todi, Orvieto) e non interessate dagli eventi sismici hanno visto crollare le presenze turistiche.

L'attuale legislazione sulla ricostruzione del Centro Italia prevede già l'**attivazione di misure promozionali** e l'impiego di risorse dedicate (art. 22, DL n. 189/2016, convertito dalla Legge n. 229/2016), ma rispetto alla rilevanza assunta dal fenomeno della

“desertificazione turistica”, gli **stanziamenti appaiono inadeguati** (appena 2 milioni di euro) e le modalità attuative coinvolgono esclusivamente il livello istituzionale (ENIT e Regioni), mentre ci sarebbe bisogno di una **consultazione preventiva degli operatori e delle loro rappresentanze locali**, per porre in essere **un vero e proprio piano di comunicazione e di promozione turistica efficace e rispondente alle esigenze delle imprese**. Soprattutto per aree particolarmente vocate al turismo, sarebbe, in prospettiva, utile valutare di prevedere **l'avvio di una vera e propria pianificazione di rilancio del settore e degli investimenti**, da collegare ad una specifica azione connessa all'utilizzo delle risorse aggiuntive dei Fondi UE (vedi oltre), nel quadro della strategia sulle aree interne e di integrazione dei relativi POR.

La crisi del settore turistico richiederebbe, però, misure che vanno ben oltre la necessaria attività di promozione, perché sembra destinata a prolungarsi nel tempo; per questo dovrebbe essere affrontata anche con misure di carattere congiunturale e temporaneamente strutturali.

Nel primo caso, le misure dovrebbero consistere nell'**applicazione di compensazioni da introdurre in via generale per il ristoro del cd. “danno indiretto”, subito dalle imprese non danneggiate fisicamente dal sisma, che vada anche al di là dell'area colpita**. Tale indennizzo dovrebbe essere erogato nel rispetto delle regole europee e fondarsi sul nesso di causalità con gli eventi calamitosi da verificare “caso per caso”.

Tale misura ha una valenza significativa non solo per il settore turistico, ma in generale per tutte le attività d'impresa colpite indirettamente dal sisma, la cui sopravvivenza, in un contesto economicamente più debole, sarebbe seriamente compromessa da un sensibile e imprevisto calo del giro d'affari da fronteggiare nell'immediato, indipendente dall'andamento economico generale o settoriale di riferimento. Una formulazione di questa misura era stata già proposta in sede parlamentare, rinviandone l'applicazione specifica alle Regioni interessate; anche per uniformità applicativa e verifica della compatibilità con la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, sarebbe però preferibile una definizione puntuale con norma statale.

Il sostegno di attività economiche locali, necessarie a mantenere in vita piccoli centri e territori già caratterizzati da una bassa densità abitativa e da una relativa marginalità, dovrebbe poter contare anche su misure di carattere temporaneo finalizzate a limitare fenomeni di delocalizzazione, anche delle residenze civili nelle aree urbane. In questa direzione, andrebbe svolta **una seria riflessione sull'opportunità di istituire le cd. “zone franche urbane”**, già istituite a seguito degli eventi sismici dell'Aquila e dell'Emilia e che, anche nel caso del Centro Italia, aveva trovato una prima formulazione in termini emendativi ad alcuni provvedimenti all'esame del Parlamento. Si tratta di uno strumento con finalità di mantenimento e rilancio di attività, soprattutto di micro-imprese, in zone particolarmente disagiate e a rischio di degrado e basato su meccanismi di riduzione della fiscalità, statale e locale.

Riguardo, invece, all'attrazione di nuovi investimenti, sempre con strumenti automatici e semplificati, andrebbe valutata con attenzione l'opportunità di utilizzare modelli come le cd. **“zone economiche speciali”** e forme di **credito d'imposta destinate alle PMI**.

1.3. Il rafforzamento dei sostegni alle imprese già previsti dal DL n. 189/2016

Più in generale, andrebbe svolta una verifica sugli strumenti a sostegno degli investimenti delle imprese nell'area colpita dal sisma già previsti dal DL n. 189/2016 (convertito dalla Legge n. 229/2016). Una revisione risulta necessaria proprio alla luce delle sensibili modifiche dell'area d'intervento a seguito degli eventi dell'ottobre 2016, che hanno determinato, come precedentemente illustrato, un rilevante ampliamento della dimensione produttiva interessata.

Investimenti delle imprese danneggiate (art. 20). La misura andrebbe rivista per introdurre un termine perentorio per l'adozione del Decreto MEF di attuazione (comma 1); inoltre, si dovrebbe rendere effettiva l'opzione del ricorso al finanziamento in c/capitale (comma 2), attualmente residuale rispetto al c/interessi, che per imprese in difficoltà e con limitata capacità di ricorso al credito risulta meno praticabile. In tal senso, andrebbe integrata la provvista finanziaria prevista (attualmente di soli 35 milioni di euro) a valere sul Fondo per la ricostruzione (ex art. 4), almeno in termini di possibile incremento commisurato alle domande ammesse.

Sostegno a (piccoli) investimenti e a nuovi investimenti produttivi di MPMI danneggiate e a nuovi investimenti produttivi di MPMI (art. 24). Anche in questo caso, andrebbe prevista l'integrazione dello stanziamento attualmente disponibile (di soli 10 milioni di euro) e introdurre un termine perentorio per l'adozione delle relative ordinanze attuative del Commissario (ex art. 2, comma 2), sentito il MSE.

Rilancio sistema produttivo (art. 25). Questa misura estende l'applicazione della Legge n. 181/1989 alle aree danneggiate dal sisma, per il loro inquadramento come aree di crisi non complessa, per poter fruire delle risorse previste a tale scopo; lo strumento dovrebbe essere attivato sulla base di Decreti del MSE, ma andrebbe approfondita l'opportunità della sua applicazione ad aree che presentano caratteristiche produttive non esattamente coincidenti col modello "Legge 181/1989" e valutare la necessità di eventuali modifiche legislative.

2. UTILIZZO DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI E RICOSTRUZIONE POST SISMA

Rispetto a quanto precedentemente evidenziato, emerge anche l'esigenza, da un lato, di avviare un'attività di pianificazione del rilancio economico delle diverse aree regionali danneggiate dal sisma e, dall'altro, di provvedere ad eventuali fabbisogni finanziari per integrare le risorse necessarie ad attivare eventuali nuove misure e a rafforzare quelle già previste.

In tal senso, va definito almeno un percorso attuativo finalizzato ad utilizzare risorse aggiuntive di provenienza comunitaria che la Legge di Bilancio 2017 quantifica in un valore massimo di 300 milioni di euro (incluso il cofinanziamento nazionale). Tali risorse sono ricomprese nei Fondi UE aggiuntivi derivanti dalla revisione di metà percorso degli andamenti economici dei vari Stati membri, che per l'Italia sono quantificati complessivamente in 1,6 miliardi di euro.

Si tratta di risorse immediatamente disponibili a partire dal 1° gennaio 2017, ma per poterle utilizzare l'Italia deve chiudere il negoziato con la Commissione sugli impieghi di tali fondi, procedere alla quantificazione dei danni e ripartire i fondi tra le Regioni

interessate, le quali devono a loro volta aprire il negoziato con la Commissione Europea per la modifica dei rispettivi Piani operativi regionali (POR).

A tale proposito, si segnala che la Commissione Europea ha proposto una modifica al regolamento sui Fondi Strutturali (regolamento (UE) n 1303/2013), indotta proprio dagli eventi sismici del Centro Italia, che prevede la possibilità di creare, all'interno dei Piani operativi, di un asse prioritario separato con un tasso di cofinanziamento fino al 100%, in tutti i casi di disastri naturali. Tale proposta di modifica è stata discussa nell'ambito dei lavori della Commissione Politiche Regionali del Parlamento Europeo, che dovrebbe pronunciarsi a breve a tale proposito.

Le operazioni che possono essere cofinanziate sotto questo asse sono quelle legate alla ricostruzione in risposta ai disastri naturali [definite nel Regolamento (CE) n. 2012/2002 che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea]. Se la modifica fosse approvata, sarebbe dunque possibile abbassare o azzerare il cofinanziamento nazionale su determinate operazioni legate alla ricostruzione. La proposta di modifica al Regolamento non parla tuttavia esplicitamente di attività economiche: occorrerebbe dunque capire se è possibile una interpretazione "estensiva" di questa previsione, che offrirebbe reali opportunità di rafforzare gli interventi a favore delle imprese nell'attività di ricostruzione e rilancio economico delle zone colpite dal sisma.

Il confronto con Consiglio e Parlamento europeo dovrebbe consentire alla Commissione europea di procedere alla definitiva modifica del Regolamento già nei primi mesi del 2017; sarebbe dunque necessario accelerare la fase di riprogrammazione dei Piani operativi FESR delle Regioni interessate dal sisma (che dovranno successivamente essere valutati e approvati da Bruxelles) per procedere il prima possibile con le operazioni di spesa su interventi legati alla ricostruzione.

In ogni caso, è importante che nell'ambito della riprogrammazione dei POR si tenga conto della necessità di sostenere, parallelamente alla ricostruzione fisica degli edifici, anche le attività economiche del territorio, prevedendo apposite misure di sostegno agli investimenti produttivi.

3. LE MISURE PREVISTE DAL DL 8/2017 ED ALTRE ESIGENZE DI MODIFICA NORMATIVA A SOSTEGNO DELLE IMPRESE

3.1. Accelerazione e semplificazione delle procedure di riparazione e ricostruzione

La rapida realizzazione degli interventi di riparazione e ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi sismici impone l'adozione di misure per l'accelerazione delle procedure e la definizione di una macchina amministrativa efficiente e dinamica, in grado di dare risposte coerenti alle esigenze di adeguamento e miglioramento sismico.

Sotto questo profilo, il DL n. 8/2017 prevede la realizzazione e il finanziamento di un piano finalizzato a dotare i Comuni di **studi di micro-zonazione sismica di livello III**, cioè gli studi più approfonditi e puntuali previsti dalla relativa normativa tecnica. Si tratta di una misura sicuramente necessaria, tenuto conto che allo stato attuale i circa 2.000 Comuni maggiormente esposti al rischio sismico dovrebbero disporre di studi di micro-

zonazione di livello I, basati sulla raccolta ed elaborazione di dati preesistenti e propedeutici ai successivi e più impegnativi livelli di elaborazione. Tuttavia, sarebbe opportuno chiarire la loro funzione nell'attività di ricostruzione, soprattutto quella più immediata di riparazione e di recupero dell'agibilità; le esigenze di migliorare e adeguare la prevenzione dal rischio sismico possono infatti essere soddisfatte anche "caso per caso", con verifiche specifiche e appropriate in sede di progettazione, mentre la micro-zonazione sismica dovrebbe rappresentare la base per la pianificazione urbanistica e insediativa complessiva del territorio. Tenuto conto che la complessità degli studi di livello III richiederà tempi medio-lunghi di realizzazione (e forse risorse maggiori dei 5 milioni di euro stanziati), quello appena delineato sembra essere il modo più appropriato di impostare l'azione di ricostruzione, senza rallentarne l'attuazione e senza rinunciare ai necessari approfondimenti sulla sicurezza sismica.

Tornando alle esigenze più immediate e urgenti, dal punto di vista delle imprese i profili prioritari sono tre: (a) attività di immediata ricognizione dei danni; (b) rivisitazione di alcuni oneri; (c) semplificazione delle procedure anche attraverso interventi di rafforzamento della capacità amministrativa.

In primo luogo, appare indispensabile la conclusione dei rilievi di agibilità post-sismica e il censimento dei danni, poiché, pur rappresentando passaggi fondamentali per l'avvio delle operazioni di ricostruzione, in alcuni Comuni queste due attività sono state "appena" avviate.

Al riguardo, nonostante l'importante sforzo messo in campo fino a oggi, è ormai **improcrastinabile un rafforzamento significativo del numero dei tecnici da impiegare per i sopralluoghi** sugli immobili, in modo da rispondere in maniera più efficace e puntuale alle esigenze di cittadini e imprese.

In secondo luogo, occorre **eliminare o almeno rivedere alcuni oneri amministrativi sproporzionati**, per consentire ai soggetti danneggiati di riavviare rapidamente l'attività di ricostruzione, tenendo anche conto della durata imprevedibile dello sciame sismico in corso.

In tale direzione, appare apprezzabile la recente misura introdotta dal DL 8/2017, che amplia i termini concessi ai privati per la realizzazione degli interventi di immediata esecuzione eliminando, da un lato, il riferimento alla data di entrata in vigore delle ordinanze commissariali e fissando, dall'altro, al 31 luglio 2017 il termine per la presentazione della documentazione necessaria ai fini della fruizione del contributo.

Al contempo, è condivisibile la possibilità per gli operatori economici di partecipare alle procedure di affidamento per la ricostruzione pubblica sulla base della domanda di iscrizione all'Anagrafe per la realizzazione di tali interventi, fermi restando i controlli successivi all'aggiudicazione.

Tuttavia, sempre con riferimento agli oneri relativi alle procedure di indennizzo, andrebbe rivalutata la corrispondenza dei prezzi per i lavori di ricostruzione stabiliti nel "Prezziario Unico Cratere Centro Italia 2016" rispetto a quelli di mercato.

Si tratta di un aspetto fondamentale per la ripresa delle attività economiche, in quanto il costo degli interventi per la ricostruzione è quantificato utilizzando il Prezziario Unico. Per determinati settori economici, a partire da quello turistico, i prezzi stabiliti non

appaiono sufficienti a coprire i valori di mercato e gli standard richiesti per i lavori di ripristino e ricostruzione su livelli elevati di adeguamento/miglioramento anti-sismico.

Pertanto, anche attraverso un confronto con le associazioni di categoria, appare opportuno **rivedere il Prezzario Unico** rispetto alle specifiche esigenze di alcuni settori economici. Allo stesso tempo, andrebbe approfondita l'ipotesi di **integrare unitariamente nella ricostruzione i profili legati all'indennizzo e all'investimento**. Nel caso delle attività produttive, i due profili non possono essere considerati in modo disgiunto e trattati separatamente, anche sotto il profilo documentale, procedurale e amministrativo, ma in termini complessivi, pur distinguendo quanto e cosa rientra nel ristoro dei danni subiti e quanto e cosa va considerato in termini di investimento che può beneficiare delle varie forme di sostegno già previste. In questi termini, la previsione specifica di unificare materialmente la gestione dei due profili sarebbe quantomeno opportuna.

In terzo luogo, occorre **evitare conflitti di competenze e sovrapposizioni tra le numerose amministrazioni coinvolte nell'attività di ricostruzione**.

In proposito, proprio al fine di prevenire conflitti, è stato previsto – ad esempio – che la determinazione conclusiva adottata dalla Conferenza permanente (presieduta dal Commissario straordinario o da suo delegato e composta da un rappresentante dei vari Ministeri interessati, della Regione, dell'Ente Parco e del comune territorialmente competenti) produca l'effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti.

Al tempo stesso, per gli interventi privati e per quelli attuati delle Regioni, che necessitano di pareri ambientali, paesaggistici, di tutela dei beni culturali, ovvero ricompresi in aree dei parchi nazionali o delle aree protette regionali, è stata prevista l'istituzione di apposite Conferenze regionali, presiedute dal Presidente della Regione o da un suo delegato e composte da un rappresentante di ciascuno degli enti presenti nella Conferenza permanente.

Si tratta di misure condivisibili che, sulla base della rilevanza territoriale degli interventi da realizzare, articolano in modo chiaro e preciso le competenze delle diverse amministrazioni.

Seguendo questa stessa linea di intervento, dopo una fisiologica fase iniziale di rodaggio, **andrebbe rafforzata la capacità amministrativa di tutti gli uffici pubblici coinvolti e, in particolar modo, la piena operatività degli Uffici speciali** per la ricostruzione, che rappresentano il *front office* principale per cittadini e imprese.

Si tratta di strutture fondamentali non solo per dare risposte chiare e certe alle istanze dei soggetti danneggiati dal sisma, ma anche per supportare adeguatamente i Comuni nel rilascio dei provvedimenti concernenti l'edilizia e le attività produttive.

Peraltro, come già evidenziato, in un'ottica di concentrazione dell'attività amministrativa, **gli Uffici speciali per la ricostruzione dovrebbero rappresentare il punto unico di contatto tra PA e imprese non solo per le istanze relative ai danni e alla ricostruzione, ma anche per l'accesso alle misure di rilancio degli investimenti**.

Inoltre, il rafforzamento delle funzioni degli Uffici speciali consentirebbe la creazione di *team* di funzionari specializzati, in grado di operare con un alto livello di professionalità, che consenta un più agevole scambio di esperienze tra le diverse aree di competenza.

3.2. Adempimenti dei sostituti di imposta

Con riferimento alla sospensione degli obblighi dei sostituti di imposta di effettuare le ritenute IRPEF sui redditi di lavoro dipendente e assimilato, erogati ai soggetti residenti nei territori interessati dal sisma (cd. “busta paga pesante”), le disposizioni contenute nel DL 8/2017 rispondono solo parzialmente alle richieste avanzate dalle imprese.

Appare sicuramente positiva l'estensione dell'ambito di applicazione del beneficio fiscale a tutti i lavoratori dipendenti residenti nei Comuni colpiti dal sisma, a prescindere dal domicilio fiscale del loro datore di lavoro, nonché alle retribuzioni erogate fino al 30 novembre 2017 (in luogo della precedente scadenza fissata al 30 settembre 2017).

Si segnalano, però, delle **forti perplessità operative riguardo le modalità di riversamento di tali ritenute IRPEF** individuate nell'art. 11, commi 3 e 4 del provvedimento.

Tali somme, infatti, al pari degli altri tributi sospesi, dovranno essere versate allo Stato in un'unica soluzione entro il 16 dicembre 2017, anche ricorrendo al finanziamento bancario agevolato garantito dallo Stato, in luogo della precedente rateizzazione la cui definizione era rinviata ad un successivo decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze.

A tale riguardo si osserva che tali disposizioni non includono espressamente i titolari di redditi di lavoro dipendente tra i soggetti che possono accedere al finanziamento bancario per la restituzione dei loro tributi, con l'effetto consequenziale di porre a carico del datore di lavoro l'obbligo di anticipare tali somme all'Erario.

Per evitare tale penalizzazione finanziaria, è assolutamente necessario riconoscere al datore di lavoro, in qualità di sostituto di imposta, di poter accedere al finanziamento agevolato anche per il riversamento delle ritenute IRPEF sospese, procedendo al successivo recupero di tali somme in capo ai propri dipendenti secondo il piano di ammortamento del finanziamento bancario.

3.3. Credito e finanza

Sono già diverse le misure messe a punto dal Governo e approvate dal Parlamento, anche su sollecitazione di Confindustria, per sostenere finanziariamente le imprese colpite dagli eventi sismici di agosto e ottobre 2016: la sospensione del pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti di qualsiasi genere; l'esonero dall'applicazione delle disposizioni in materia di segnalazione alla Centrale dei rischi in caso di inadempimento dovuto alle conseguenze del terremoto; l'erogazione di finanziamenti agevolati per la ricostruzione privata; l'accesso al Fondo di Garanzia per le PMI a condizioni di favore rispetto a quelle previste in via ordinaria.

Da ultimo, con il DL n. 8/2017, è stato previsto un finanziamento agevolato per il pagamento dei tributi sospesi.

Si tratta, in via generale, di interventi giudicati positivamente e che possono concretamente supportare le imprese colpite e favorirne la ripartenza.

Alcune di queste misure, come la sospensione dei mutui e il Fondo di Garanzia, sono già in funzione e hanno prodotto i primi risultati. Altre, invece, devono ancora essere messe in opera ed è essenziale che la fase di attuazione sia la più celere possibile.

Inoltre, vi sono margini per potenziare le misure messe a punto e, in particolare, va valutata l'opportunità della loro applicazione anche alle aree colpite dagli eventi sismici e meteorologici del gennaio 2017.

Con riferimento alla misura che prevede la concessione di finanziamenti agevolati per la ricostruzione, è positivo che sia stata firmata la convenzione tra CDP e ABI che disciplina il funzionamento della misura. Le banche stanno ora aderendo alla convenzione e l'auspicio è che tale fase si concluda il prima possibile.

Considerato che l'accesso delle imprese al finanziamento agevolato prevede diversi adempimenti burocratici – parte in capo all'Ufficio speciale per la ricostruzione territorialmente competente, parte in capo al Vice Commissario delegato – è essenziale che tali procedimenti amministrativi siano efficienti e celeri e che l'interazione di diversi uffici non crei ritardi e inefficienze. A tale proposito, si richiama quanto già espresso prima in merito all'opportunità di concentrare il più possibile funzioni e adempimenti.

Per quanto riguarda la misura di **finanziamento agevolato finalizzato al pagamento dei tributi sospesi, va valutata l'opportunità**, già prevista per il terremoto del 2012 in Emilia Romagna, **di estendere la stessa misura anche ai contributi previdenziali e assistenziali e ai premi per l'assicurazione obbligatoria sospesi**, ovviamente previa valutazione di eventuali incrementi necessari delle risorse stanziare.

In merito alla **sospensione del pagamento delle rate dei mutui**, si ricorda che la stessa riguarda le sole imprese ubicate nei Comuni del cd. "cratere". In proposito, **va valutata la situazione delle imprese ubicate nelle Regioni colpite, ma in Comuni diversi da quelli del cratere**, che potrebbero aver subito danni economici in conseguenza degli eventi stessi tali da comprometterne l'equilibrio finanziario. Come già richiamato in tema di "danno indiretto", sarebbe necessario valutare l'opportunità di introdurre anche misure di sostegno finanziario a vantaggio di tali imprese, la cui continuità è messa a rischio dalle conseguenze degli eventi sismici.

3.4. Disposizioni in materia di trattamento e trasporto dei materiali derivanti dagli interventi di ricostruzione

In tema di ambiente, il DL n. 8/2017 modifica la disciplina del DL n. 189/2016 sulla gestione delle macerie e dei rifiuti derivanti dagli interventi di ricostruzione e rivede l'attribuzione di competenze dal Commissario straordinario ai Presidenti di Regione, imponendo ai questi ultimi di approvare il piano per la gestione di tali materiali entro 30 giorni dalla conversione in legge del DL stesso (art. 7).

La misura può rappresentare l'occasione per rendere più efficiente la gestione di tali materiali, potendo contare anche sull'esperienza delle situazioni emergenziali pregresse.

In questo senso, va rilevata la **necessità di poter contare su tempi certi e compatibili** con la straordinarietà delle situazioni, a prescindere da quale sia l'Ente preposto ad attuare il Piano per la gestione di tali materiali.

La norma introdotta potrebbe rappresentare l'occasione per **fissare tempi più congrui per l'avvio a recupero dei rifiuti non pericolosi derivanti da attività di costruzione e demolizione e sottoposti ad operazioni di messa in riserva**, al fine di consentire un loro effettivo recupero evitando lo smaltimento in discarica.

La quantità dei materiali/rifiuti da C&D attualmente disponibile è notevolmente superiore a quella che si riesce ad utilizzare in nuove opere, comprese quelle di ricostruzione, anche perché le stazioni appaltanti non sempre li inseriscono nei capitolati. Conseguentemente, si rischia di doverli trattare come rifiuti, mentre potrebbero essere validamente impiegati, in modo, peraltro, coerente con gli obiettivi in via di definizione a livello europeo per completare la transizione verso modelli di "economia circolare", dove i residui vengono valorizzati il più possibile prima di considerarli rifiuto.

Si suggerisce anche di rafforzare la disciplina della gestione dei materiali derivanti dai crolli, prevedendo espressamente che in presenza delle condizioni di qualità ambientale (cioè assenza di materiali contaminanti o pericolosi per la salute), tali residui possano essere riutilizzati per la realizzazione delle infrastrutture necessarie soprattutto ad affrontare la fase emergenziale (es. costruzione o manutenzione delle strade).

3.5. Adempimenti e versamenti di contributi previdenziali e sostegno al reddito

Tra le disposizioni previste dal DL n. 8/2017, si segnala che la mancata inclusione della sospensione dei termini fino a dicembre 2017 anche per **gli adempimenti e i versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria** (art. 11) pone un problema di diverso trattamento rispetto alla proroga della sospensione dei termini per gli adempimenti tributari (v. sopra). Sarebbe opportuno, pertanto, armonizzare gli interventi per entrambi i profili, fiscale e contributivo-assicurativo.

Infine, va valutata positivamente la disposizione in materia di **ammortizzatori sociali** (art. 12), che consente che le risorse destinate al sostegno del reddito dei lavoratori (art. 45, comma 1, DL n. 189/2016) nei Comuni colpiti dal sisma e le relative condizioni di utilizzo – oggetto di Convenzione tra il Ministero del Lavoro, il Ministero dell'Economia e i Presidenti delle Regioni interessate – possano continuare ad essere impiegate (laddove residuo) anche nel 2017; tuttavia, si segnala che **la possibilità di utilizzo fino ad esaurimento della relativa disponibilità potrebbe risultare insufficiente**.